



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

GUSTAVO MAGALHÃES RORIZ
09/46141

**COMBATE À POBREZA EM NÍVEL LOCAL:
A DINÂMICA DA POBREZA NO DISTRITO FEDERAL DOS ANOS 90**

**BRASÍLIA
2013**

GUSTAVO MAGALHÃES RORIZ

**COMBATE À POBREZA EM NÍVEL LOCAL:
A DINÂMICA DA POBREZA NO DISTRITO FEDERAL DOS ANOS 90**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Oliveira

BRASÍLIA
2013

AGRADECIMENTO

Agradeço a meu senhor Jesus Cristo por me ensinar que o Senhor é meu pastor e nada me faltará.

Aos meus amados pais, meu porto seguro, aqueles a quem dedico e agradeço toda a minha vida. A minha vó Ni e à Tia Cota, por me ensinarem a seguir o caminho correto sempre. E à Ju e à Tia Donald pelo incentivo de última hora.

À Mayara, minha linda, pelo carinho e por sempre me lembrar do quanto o Evangelho é tranquilizador.

Ao professor José Carlos, pela orientação, e ao corpo docente do Departamento pelo conteúdo que me foi ensinado. Também ao pessoal administrativo, sobretudo à Dani.

Ao meu grande amigo José Carlos – quem conheci na UnB – pelas intermináveis discussões sobre teoria econômica e outros assuntos de extrema importância, ou não; e também por me mostrar que existem amigos que são, verdadeiramente, mais chegados que um irmão.

A minha grande amiga Raysa Coutinho, pelas noites intermináveis ao telefone tentando entender econometria.

Ao Philippe e à Lucilene, da CODEPLAN, pelo importante apoio.

A meus pais

"A miséria só é trágica porque não é geral."

Louis Scutenaire

RESUMO

Este trabalho monográfico estudou a dinâmica do combate à pobreza no Distrito Federal durante os anos 90. Foram analisados dados socioeconômicos da década de 90 e literatura correlata. O pioneirismo desta pesquisa é a janela temporal abordada para o estudo das políticas públicas adotadas pelo Governo do Distrito Federal, já artigos anteriores restringem-se a períodos anteriores e que remontam à construção da Capital. Os resultados apontam que a urbanização das favelas, a criação de zonas industriais, a transferência condicionada de renda e a composição setorial do mercado foram fatores determinantes para a diminuição da pobreza ao longo do período estudado.

Palavras-chave: Combate à pobreza, Distrito Federal, Anos 90, Urbanização de favelas, Zonas Industriais, Transferência de Renda e Composição Setorial de Mercado.

ABSTRACT

This monographic work studied the dynamics of poverty combating in the Brazilian Federal District during the 90's. Socioeconomic data from the 90's and related literature were analyzed. The pioneer of this research is the temporal window addressed to the study of the public policies adopted by the Government of the Federal District, as previous articles were restricted to prior periods and dating back to the construction of the Capital. The results show that the urbanization of slums, the creation of industrial zones, the conditional income transfer and the sectoral composition of the market were determining factors for the decrease of poverty over the studied period.

Keywords: Poverty reduction, Federal District, 90's, Slum Urbanization, Industrial Zones, Conditional Income Transfer and Sectoral Composition.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	9
1.1 O que é a pobreza e como medi-la?	9
1.2 A pobreza como desigualdade	14
2 ABORDAGEM LITERÁRIA SOBRE AS POLÍTICAS ADOTADAS	16
2.1 O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra	16
2.2 A acumulação de ativos.....	26
2.3 O crescimento econômico ante a distribuição de renda.....	31
3 A DINÂMICA DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS	41
4 CONCLUSÃO	48
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	49

INTRODUÇÃO

A década dos anos 90 foi especialmente marcante para o Distrito Federal. Além da nova e ampla égide da Constituição de 88 aos direitos sociais, rendendo-lhe o nome de Constituição Cidadã; somente nessa época foi garantido ao cidadão brasileiro o direito ao voto direto para seus representantes.

Ainda que sempre tivesse gozado de situação privilegiada e cumulativamente às transformações políticas, o Distrito Federal desponta como um centro de excelente qualidade de vida, comprovado por seu elevado IDH, taxa de alfabetização, expectativa de vida e renda média *per capita*.

Todavia, ao longo de toda a história da Capital, centenas de milhares de brasileiros se mudaram para Brasília atraídos pelo desenvolvimento e prosperidade propagados por todos os cantos do país. Essa situação, segundo Paviani (2010), provocou um estado de penúria e exclusão social de boa parte dos candangos, obrigados a viver em favelas espalhadas por todo o Distrito Federal. Consequentemente, chegou-se a uma situação em que tantos os “excluídos” como os “incluídos” sentiam-se prejudicados pela manutenção do *status quo*, como descrito em Velloso & Albuquerque (1994).

Portanto, Brasília vivenciava uma situação de extremos contrastes. Se de um lado havia um centro com uma das maiores rendas *per capita* do país; por outro, viam-se favelas e mendicância em todos os cantos da cidade. Com a chegada do voto direto, o brasileiro viu-se capaz de mostrar o que queria e assim assumiram governos discordantes, mas com um denominador comum: a integração social.

Nas próximas páginas, observar-se-á não uma tentativa de se destrinchar completamente as forças motoras e resultantes das transformações. Em verdade, há dificuldades estatísticas, conceituais e teóricas que impedem uma perfeita análise do movimento social ocorrido nos anos 90 na região metropolitana de Brasília.

Mas, ao contrário, proceder-se-á uma tentativa acadêmica de ponderar, de acordo com a literatura econômica referente ao combate à pobreza, as políticas

públicas locais notoriamente adotadas, segundo Barros, Foguel & Ulyssea (2007), ao longo dos anos e, assim, compreender os efeitos desses projetos na movimentação social observada.

Dentre elas, destacam-se as seguintes medidas: intensa urbanização e erradicação de favelas, incentivo ao sistema produtivo por meio de concessões fiscais e investimentos em infraestrutura, melhoria do sistema educacional e outras que serão citadas ao longo do texto.

Há que se fazer uma ressalva nesse ponto. Por dificuldades teóricas e metodológicas o presente estudo deverá assumir que o entorno de Brasília (a região metropolitana que se encontra em território goiano) percebe as mesmas dificuldades e vantagens observadas nas cidades satélites de Brasília. Essa assunção é justificável pela Teoria dos Polos de Crescimento, Perroux (1973); em que, a existência de um polo de desenvolvimento, normalmente sustentada por uma indústria tradicional (neste estudo pode-se destacar o forte peso do funcionalismo público na cidade), transfere, seja por proximidade geográfica, seja por integração na cadeia econômica, seus efeitos às economias em seus arredores.

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1.1 O que é a pobreza e como medi-la?

Um dos maiores problemas no estudo sobre a pobreza é que pode ser o diferencial na definição das políticas públicas para seu combate é o modo como ela é definida. Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2009, 1ª ed.), a pobreza é definida como "1º estado de pobre; 2º falta daquilo que é necessário à subsistência; penúria; 3º a classe ou o conjunto dos pobres". Há, evidentemente, inúmeras divergências nos mais variados aspectos para a sua descrição. Como expõe Rocha (2006), há uma primeira divergência teórica quanto à definição de pobreza: deve-se considerar a pobreza relativa ou absoluta?

Como essa preocupação se iniciou nos países desenvolvidos, onde a sobrevivência física não é fator preocupante, a primeira finalidade dos estudos da pobreza foi a situação dos grupos desprivilegiados do período de euforia do pós-guerra. Dessa forma, a primeira abordagem em cima da pobreza procurou defini-la como a incapacidade de consumo de uma cesta social e temporaneamente definida como padrão para o exercício pleno da cidadania, a pobreza relativa.

Para Soltow (1969), posteriormente, a abordagem em sociedades e épocas diferentes, em que há diferentes recursos materiais e emocionais disponíveis, demandou novas maneiras de enxergar a diferença entre a pobreza e a indigência. Enquanto aquela é definida como o dito no parágrafo anterior, a segunda é entendida como uma condição mínima de subsistência física. No limite, a condição de pobreza absoluta seria a incapacidade da família de prover sequer a dieta recomendada para a manutenção da força de trabalho. Seus efeitos perversos manifestam-se em situações precárias de crescimento e desenvolvimento antropométricas. Vale reproduzir trecho bastante esclarecedor de reportagem da *The Economist* sobre o assunto, a seguir:

They lack not just education, health care, proper clothing and shelter — which most people in most of the world take for granted — but even enough

food for physical and mental health. Raising people above that level of wretchedness is not a sufficient ambition for a prosperous planet, but it is a necessary one. (The Economist, 1º de junho de 2013)

Superada essa etapa de escolha entre a melhor maneira de definir o estado de pobreza dos agentes econômicos analisados; há, todavia, uma dificuldade no modo de mensuração da incidência da pobreza seja qual for o enfoque escolhido.

Já segundo Rocha (2006), nas economias avançadas e monetizadas, há uma percepção de que uma grande parcela das necessidades sociais pode ser atendida por trocas mercantis e por isso a pobreza pode ser definida como insuficiência de renda; situação em que há uma linha mínima de renda familiar *per capita* abaixo da qual as famílias podem ser consideradas pobres (pobreza relativa) e um linha, ainda mais baixa, que delimita o nível de indigência (pobreza absoluta).

Dentro desse paradigma, diversos estudos tentaram, sem sucesso, comparar a incidência de pobreza entre países com base exclusivamente monetária. O Banco Mundial, inclusive, tentou adotar uma linha de pobreza absoluta definida como US\$ 75/mês e hoje se refere freqüentemente a uma linha de pobreza de um US\$ 1 ou US\$ 2 *per capita*/dia. Vale citar um trecho esclarecedor dessas dificuldades:

Em todos os casos, essas comparações desconsideram as especificidades culturais e de desenvolvimento de cada país, além de esbarrarem em dificuldades metodológicas óbvias quanto a diferenças do nível de preços e à escolha das taxas de câmbio adequadas. (Rocha, 2006, p. 18)

Ora, essa consideração é importantíssima em nossa abordagem. Cidades com elevada renda *per capita*, como nossa capital, evidentemente impõem um custo de vida consideravelmente superior a regiões afastadas. É insensato supor que, por exemplo, US\$ 1 na região central de Brasília teria o mesmo poder de compra do que em uma favela da África subsariana.

Muito embora pareça uma iniciativa louvável, e de fato o é, essa abordagem econômico-financeira pode provar-se enganosa. Basta, por exemplo, observar as

iniciativas filantrópicas em comunidades extremamente carentes. Evidentemente, sua presença no local não alterará de maneira significativa a renda das famílias; mas, certamente, trará instrumentos e benefícios capazes de melhorar substancialmente a qualidade de vida das pessoas.

Esse ponto é crucial no entendimento do desenvolvimento social. Vale a transcrição do seguinte trecho (grifo nosso):

Se olharmos para os critérios mais antigos de desenvolvimento, sobressaíam aqueles que expressavam disponibilidades materiais e naturais, tais como: tamanho do país, recursos naturais, riqueza ecológica, terras etc., o que também acabava privilegiando o horizonte econômico. A guinada forte provocada pelos Relatórios sobre Desenvolvimento Humano¹ foi precisamente de inverter a relevância de fatores, primaziando ostensivamente os humanos. [...] A disponibilidade de fatores naturais desempenha papel menos decisivo do que competência humana histórica, cuja forja principal é educação. Assim, a real vantagem comparativa é a qualidade humana da população. (Demo, 1996, p. 72)

Um rápido pensamento econômico, inclusive, pode supor que, assim como em inúmeros outros exemplos, iniciativas de melhoramento social tem um avanço marginal sensivelmente maior em áreas com acentuadas carências do que em áreas já bem atendidas em instrumentos de qualidade de vida.

Como resposta a essa insatisfação com o critério renda, advém uma perspectiva alternativa à mensuração unicamente de renda, o critério de necessidades básicas² (*basic needs*). Primeiramente, a abordagem de necessidades básicas sob o ponto de vista da pobreza absoluta levará em conta dados que reflitam a fome e a desnutrição; taxas de morbidade e de mortalidade, inclusive infantil, peso entre os adultos, baixa estatura para crianças são, todos, indicadores de pobreza extrema.

¹ Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996. PNUD

² Ver Rocha, 2006, p.15

Já pelo lado da pobreza relativa, são incorporadas necessidades humanas mais amplas como, por exemplo: educação, saneamento, habitação, acesso a telecomunicações etc. Diferentemente do aspecto absoluto de pobreza, o levantamento relativo desdobra-se em numerosas possibilidades. Todas, sempre, considerando a relatividade dos diversos cenários. Por exemplo, "o acesso à rede de captação de esgoto sanitário em áreas urbanas densamente povoadas é essencial, mas desnecessário em áreas rurais, onde o uso da fossa séptica pode ser adequado." (Rocha, 2006, p. 19)

Há, segundo a autora, três dimensões que colocam a abordagem de renda e de necessidades básicas em cantos opostos do estudo da pobreza. O primeiro ponto é que esta renuncia a renda como indicador-chave da pobreza, tanto pela dificuldade em apurá-la quanto pelo objetivo em empregar fatores que retratem, de maneira menos viesada, a qualidade de vida. O segundo ponto é que as necessidades básicas avaliam não somente uma subpopulação pobre, como a linha da pobreza, mas sim a sociedade como um todo; por exemplo, a taxa de analfabetismo será de toda a sociedade e não somente a observada entre os pobres. E, por último, as *basic needs* são capazes de refletir o caráter multifatorial da pobreza; assim, aumenta-se a importância das políticas públicas em torno do bem-estar coletivo; a pobreza, não sendo uma simples questão de renda, exige do Estado aparelhos e ferramentas capazes de proporcioná-la uma aproximação à qualidade de vida tida como média da sociedade em questão, no tempo em questão.

Essas diferenças, todavia, não hão de constituir dois campos excludentes em nosso estudo. Há apenas que se ponderar a conveniência e oportunidade de se considerar uma ou outra de acordo com a ocasião de análise. Para o Distrito Federal, todavia, adotaremos o conceito da pobreza relativa já que a questão da pobreza absoluta na capital, já encontra-se relativamente superada, constituindo parcela marginal da população pobre.

Esse ponto é importante em nosso estudo porque aponta ser insuficiente a análise puramente sobre a renda. É, dessa forma, também importante ver os dados relacionados ao desenvolvimento antropométrico dos cidadãos e ao acesso a serviços públicos de bem-estar social. Portanto a intuição acumulada até o momento

é o de que equipamentos públicos de prestação de serviços essenciais à qualidade de vida são importantes aliados aos programas de transferência de renda e ao crescimento econômico.

Como mostra Medeiros (2012), havendo consonância nesse ponto, os cientistas econômicos debruçados sobre o combate à pobreza passaram a trabalhar na apuração de um indicador social sinteticamente satisfatório que servisse para examinar resultados e propiciar comparações. Várias tentativas tomaram efeito³; mas, para não delongar por demais o desenvolvimento, é preciso citar dois importantes avanços nessa área durante a década de 90, que é a década objeto desse estudo. O primeiro é o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e divulgado pioneiramente no Relatório de desenvolvimento humano de 1990. Este foi o indicador capaz de sintetizar, de certa forma, toda a discussão ocorrida nos 30 anos anteriores. "Trata-se (IDH) de um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida - a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*." (Rocha, 2006, p. 23)

Já em 1997, em seu Relatório de Desenvolvimento Humano, o mesmo Pnud, em resposta às desvantagens do IDH⁴, compõe um novo índice sintético, designado Índice de Pobreza Humana - IPH, que se deriva em duas formas: o IPH-1, para países em desenvolvimento, e o IPH-2, para países industrializados. Evidentemente, explicar-se-á, minuciosamente, nesse trabalho, somente a primeira opção. Observe-se o caráter social e de assistência pública:

Na formulação do IPH-1, evita-se o uso da variável renda. O índice sintético volta a ser composto apenas a partir de indicadores sociais, em número de quatro, que são agregados em três componentes:

- percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos;
- proporção de adultos analfabetos;

³ Ver Rocha, 2006, p. 21-27.

⁴ Por exemplo, os indicadores bases do IDH são médias e, por isso, desconsideram condições extremas. Por exemplo, um país de imortais, com um infinito PIB *per capita* iria obter uma pontuação de 0,666 (menor que a África do Sul e Tajiquistão), se sua população fosse analfabeta e nunca tivesse isso à escola!

- o resultado da média simples de dois indicadores: proporção da população sem acesso a água tratada e a proporção de crianças menores de cinco anos com peso insuficiente. (Rocha, 2006, p. 26)

Salta aos olhos o amadurecimento da análise econômica, nessa transcrição, ao desconsiderar-se o fator renda na definição de pobreza. O aspecto positivo é reforçado pelo inferido anteriormente: em economias não tão monetizadas e com forte presença do Estado, a variável renda não deve ser considerada condição de pobreza.

Todavia, o IDH foi de tal forma consagrado e difundido que os dados disponíveis a nível distrital são predominantemente os ligados a este. Essa situação, no entanto, não deve constituir preocupação para a acurácia de nossa análise porque as limitações do IDH somente trazem discrepâncias comprometedoras quando em análises de grande escala. Ademais, é preciso ressaltar que o IPH fora desenvolvido em 1997; como nosso estudo foca a década de 90, evidentemente, o IPH não abrangeria boa parte de nossa janela temporal.

1.2 A pobreza como desigualdade

As políticas públicas de transferências de renda monetárias surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos Estados de bem-estar social. Embora alguns poucos países já tivessem adotado programas de garantia de renda mínima anteriormente, como a Dinamarca, por exemplo, foi no período do pós-guerra que a maior parte das nações européias começou a adotar políticas sociais compostas por este tipo de mecanismo. A instituição da renda mínima garantida está prevista na “Carta Social”, adotada em 1989 pelos países membros da União Européia, com exceção da Inglaterra – que, no entanto, já tinha sua própria experiência de programa desta natureza desde 1948. Ainda assim, a decisão de aderir ou não a esta iniciativa é de caráter nacional (Lavinhas, 1997 e Lavinhas e Varsano, 1998).

A sessão anterior evidenciou a dificuldade em estabelecer comparações internacionais com critérios de pobreza. De acordo com Rocha (2006), para fins

analíticos, todavia, pode-se distinguir as economias entre dois extremos quando se trata da pobreza. O primeiro é aquele em que a renda *per capita* é visivelmente insuficiente para assegurar a subsistência aos que nela vivem. Do outro lado, ficam as economias desenvolvidas em que a renda *per capita* é elevada e a assimetria de renda é contrabalanceada por transferências de renda⁵ e difusão de serviços públicos de boa qualidade; nessas, as *basic needs* já são atendidas; fazendo da pobreza relativa, a relevante.

Há, porém, um meio termo entre essas conjunturas. Neste, o produto *per capita* sinaliza que o total de riqueza bastaria para atender às *basic needs* de todos; dessarte, a permanência do subdesenvolvimento dá-se, primariamente, pela inadequada distribuição de renda. Esse meio termo é especialmente importante para nossa análise, porque é exatamente a situação do Distrito Federal do início dos anos 90. Reconhecidamente um dos maiores PIB *per capita* do país, a capital federal ainda sofre com a existência latente de favelas, mendicância e pobreza⁶.

Como diria Demo (1996) sobre esse assunto:

Com efeito, a renda é um fenômeno produzido no mercado e apropriado na sociedade. Em termos de produção, representa sobretudo uma relação econômica de mercado. Em termos de apropriação, representa sobretudo uma relação social de desigualdade histórico-estrutural. Desde logo, não segue daí que a desigualdade seja apenas efeito decorrente do mercado, mas tão somente que o mercado é uma das expressões históricas da desigualdade estrutural das sociedades. (Demo, 1996, p. 94)

⁵ Ver BARR, N. **Economics of the welfare state**. New York: Oxford University Press, 2004.

⁶ Ver Paviani, 2010.

2 ABORDAGEM LITERÁRIA SOBRE AS POLÍTICAS ADOTADAS

2.1 O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra

Se se assumir, como assumiam os clássicos, uma oferta ilimitada de mão-de-obra a salários de subsistência, pode-se concluir que o aumento da produção viria da acumulação de capital. Assim, como aponta Agarwala & Singh (2010) ter-se-ia simultaneamente distribuição de renda. Com o passar do tempo, todavia, as economias centrais deixaram de gozar dessa situação (oferta ilimitada de mão de obra), mas continuavam em crescimento sustentável a longo prazo. Ainda segundo os autores,

a mudança de hipóteses e de interesses serviu bem à Europa, onde efetivamente havia limitação na oferta de mão de obra e durante meio século e durante o meio século seguinte tinha-se a impressão de que a expansão econômica poderia ser vista como algo automático. Por outro lado, na maior parte da Ásia a oferta de trabalho é ilimitada e a expansão econômica poderia ser tida como garantida. No entanto, os problemas da Ásia atraíram muito poucos economistas na era neoclássica (os próprios economistas asiáticos absorveram as suposições e preocupações da economia europeia) e durante quase um século não se fez nenhum progresso no tipo de economia que serviria para ilustrar os problemas dos países com excedentes populacionais. (Agarwala & Singh, 2010, p. 413)

Dentro desse panorama, Lewis apresenta seu artigo *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*⁷ como solução para essa incoerência.

O texto de Agarwala & Singh (2010) tem como preâmbulo a seguinte indagação: Se o modelo clássico supõe oferta ilimitada de mão-de-obra a salários de subsistência, porque sua aplicação (do ponto de vista neoclássico) é errônea a tais economias? Se tal modelo argumenta que o desenvolvimento, nessa situação, seja limitado aos fatores escassos - capital e terra - porque observações empíricas de economias com excedente econômico populacional não reagem ao aumento de

⁷ Publicado em *The Manchester School*, maio de 1954.

capital. Em outras palavras, se economias com oferta limitada de mão-de-obra parecem ter desenvolvimento garantido, porque o mesmo parece não se aplicar em economias superpovoadas?

Dentro desse questionamento, alguns economistas enxergaram na *Teoria Geral* uma proposta a essa conjunção, pois previa oferta de trabalho ilimitada e expansão secular. Todavia, a *Teoria* supunha não somente força de trabalho ilimitada, mas também capital e terra, o que excluía essa ferramenta de análise e forçava o retorno, ainda depois de aplicadas as soluções keynesiana, às fontes neoclássicas.

É dentro desse panorama que surge o artigo de Lewis⁸. Segundo Agarwala e Singh (2010), a inovação de Lewis foi a abordagem pioneira da análise do crescimento econômico adaptado às dificuldades mencionadas no parágrafo anterior.

Primeiramente é preciso delimitar o que é a situação de oferta ilimitada de trabalho.

Há oferta de trabalho ilimitada nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e aos recursos naturais que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa. (Agarwala & Singh, 2010, p. 415)

Pode-se perceber que essa é uma descrição bastante plausível dentro do objeto de nossa pesquisa. O Distrito Federal dos anos 90 era marcado por uma situação verdadeiramente superpovoadas, com inúmeras favelas espalhadas pelas áreas centrais onde viviam trabalhadores de baixa produtividade.

Cabe aqui um esclarecimento sobre esse tipo de trabalhador. Ainda que possa parecer contra intuitiva a existência de trabalhadores assalariados em condições de Produtividade marginal ínfima; segundo o autor, a razão para tanto é o costume cultural dos países subdesenvolvidos. Empregados domésticos e pequenas

⁸ Publicado em *The Manchester School*, maio de 1954.

casas comerciais são símbolos de prestígio social e quase que "dependentes" e pode ser imoral despedi-los.

Assim como apontou Taylor (1991), é de se esperar uma situação de predominância de salários de subsistência e, conseqüentemente, uma oferta que supera a demanda. Assim, ainda que apareça novas vagas de trabalhos, os salários são insensíveis à expansão do setor. Ainda segundo o autor, é preciso destrinchar as razões dessa oferta ilimitada de trabalhadores. Em primeiro lugar se tem a presença da oferta feminina de trabalho; muito embora seja não muito plausível esse argumento no Distrito Federal dos anos 90, pode-se dizer ser sim uma pressão importante na força de trabalho.

A segunda razão é o excedente de nascimento em relação à mortalidade. Essa questão Malthusiana merece destaque. Após a Constituição de 88, houve, no Distrito Federal, não só a melhoria generalizada do sistema de saúde nacional; mas, também, o reflexo do processo de escolha direta do governante, em que a população possuía mais capacidade de pressão sobre o Poder Executivo por meio do voto. E, por último, a razão do desemprego marxista, causado pelo aumento de produtividade. Argumento compatível com nosso estudo pois foi na década de 90 que houve importante avanço na industrialização candanga (Pró-DF). Essas fontes de mão-de-obra reforçam a ideia de que qualquer expansão econômica não provocará escassez de trabalho não qualificado que se torne patente na economia.

Sobre a questão do trabalho não qualificado é válido esclarecer uma particularidade. É evidente que, a qualquer momento, pode ocorrer a escassez de oferta no mercado de trabalho qualificado. Acontece que, como diria Marshall, essa é uma situação de "quasi-gargalo", porque é apenas uma questão de tempo para que a demanda estimule a qualificação da oferta de trabalho.

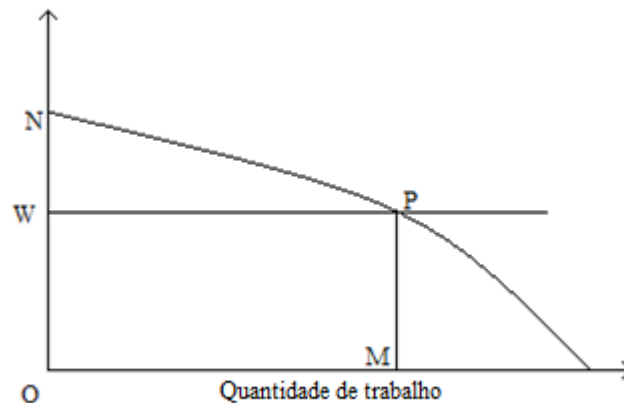
Pela lei das proporções variáveis⁹, como descrita por Varian (2006), sabe-se que em uma situação de oferta de trabalho ilimitada e capital escasso, a distribuição

⁹ A Lei dos Rendimentos Decrescentes é uma teoria que expressa a relação econômica da utilização de unidades adicionais de trabalho, e foi proposta pelo economista inglês David Ricardo. Também conhecida por lei das proporções variáveis ou lei da produtividade marginal decrescente, a teoria recebeu contribuições de

deste não deverá atender minimamente todo aquele. O capital deverá ser aplicado somente até o ponto em que a produtividade marginal se iguale ao salário corrente - não nulo, evidentemente.

O seguinte gráfico ilustra essa situação:

Gráfico 1



O capital será empregado até o nível do salário corrente. WNP é o excedente do empregador; OWPM, a massa salarial e os trabalhadores entre M e R ganham o que pode no setor de subsistência¹⁰.

Essa situação é perfeitamente compatível com nosso estudo de caso. O DF dos anos 90 contava com uma superpopulação desqualificada trabalhando em setores de subsistência e uma parte da população com salários que justificavam a posição elevada no PIB *per capita* brasileiro.

Pode parecer divergente essa hipótese de que o capital será empregado até o nível de produtividade marginal eficiente, pois foi dito a situação dos empregados

Johann Heinrich von Thünen, Anne Robert Jacques Turgot e principalmente Thomas Malthus. Essa lei tornou-se central na teoria da produção, umas das principais divisões da teoria microeconômica neoclássica. Segundo a lei, *ceteris paribus*, o produto marginal de um fator de produção reduzir-se-á conforme o aumento da quantidade utilizada desse fator. Isso equivale a dizer que quando se utilizam unidades adicionais de trabalho a produção total aumenta, mas a partir de um certo ponto a produção marginal tende a decrescer devido a utilização de fatores menos produtivos (eficientes) para atender uma procura crescente. Pelo conceito de fertilidade marginal da terra (grau de produtividade da terra utilizada na produção), Ricardo tentou explicar a origem e a taxa da renda dos proprietários da terra.

¹⁰ Gráfico e raciocínio extraídos de Agarwala & Singh, 2010, p. 419.

"dependentes". Acontece que se se vai analisar a expansão do capital, é preciso ter em mente que esses empresários que mantêm empregados domésticos e dependentes não são os responsáveis pelas inversões produtivas; mas um outro tipo de empresariado, mas consciente das curvas de custo e lucro com que ele se depara. Portanto, ao se debruçar sobre a questão da expansão do capital considerar-se-á somente essa parte dinâmica do empresariado e observar-se-á a parte "senhorial" como uma reserva de mão-de-obra de subsistência.

Portanto pode-se notar a seguinte conjuntura: de um lado um setor capitalista produtivo capaz de fomentar-se com suas próprias inversões. De outro, um setor de subsistência responsável pela manutenção da força de trabalho não qualificada da economia. No DF, essa situação pode ser perfeitamente exemplificada pelos setores do serviço público, grande comércio, prestadores de serviço e indústrias como o setor capitalista e o serviço doméstico, comércio clandestino e trabalhos temporários (vigias de carro, jardineiros, pedintes etc) como o setor de subsistência.

Em seguida, o autor continua sua investigação do ponto de vista político do nível de salários. Sabe-se que o nível de salário oferecido pelo setor capitalista será o "determinado pelo que se pode ganhar fora desse setor". E, sendo assim, tem-se uma condição que fora assertivamente descrita pelo autor e que vale a pena a transcrição literal.

O fato de que o nível de salários do setor capitalista depende daquilo que se ganha no setor de subsistência é, às vezes, da maior importância política, visto que isso se reflete no interesse direto dos capitalistas em manter baixa a produtividade dos trabalhadores de subsistência [...] Esse é um dos piores aspectos do imperialismo. Os imperialistas investem capital e alugam a mão-de-obra; seu lucro depende da manutenção de salários baixos, e mesmo quando não tornam a economia de subsistência mais pobre será raro vê-los tomar qualquer providência para torná-la mais produtiva. (Agarwala & Singh, 2010, p. 422)

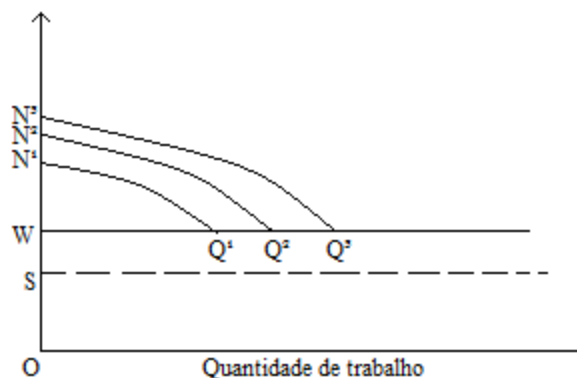
Esse trecho é de suma importância, porque indica a relevância da persistência de uma vontade política no combate à pobreza. Superficialmente, esse

ímpeto imperialista poderia esclarecer as reações sociais agressivas a políticas do governo de assistência social observadas no Distrito Federal dos anos 90 e continuadas nos anos 2000. Essas reações incluíam boicotes e deboches de qualquer que fosse a política social implantada pelo governo.

Embora possa ter sido excessivamente detalhista essa descrição das bases do artigo de Lewis, considera-se importante essa elucidação para indicar como as conclusões que serão posteriormente descritas podem ser estendidas ao nosso objeto de estudo. Evidentemente, a maioria dos estudos que envolvem o combate à pobreza e o subdesenvolvimento abordam economias nacionais, de grandes escalas; todavia, o estudo econômico, por ser um estudo social, deve ser capaz de captar intuições observadas em plano nacional e adaptá-las ao plano regional. Não se pretende, assim, aplicar precisamente as conclusões do *paper* ao caso do Distrito Federal, mas apenas fornecer importante resultado da pesquisa tratada.

Esboçado o cenário geral em que se encontram as economias subdesenvolvidas e, de uma forma ou outra, semelhante à deparada intensamente no Distrito Federal do início dos anos 90; Lewis dá início à peça propriamente dita. Como a análise preocupa-se, como esclarecido no início desse texto, com o crescimento econômico, o autor supõe que a chave principal do raciocínio será a utilização do excedente de capital; haja vista que com o reinvestimento, o setor capitalista expande-se e absorve cada vez mais trabalhadores do sistema de subsistência. Repetindo-se o processo até que não haja mais mão-de-obra disponível no setor marginal.

Para tal, é útil a ilustração do seguinte gráfico:

Gráfico 2

Observa-se que OS corresponde ao rendimento médio do setor de subsistência e OW ao salário do capitalista. Assim, WN^1Q^1 será o excedente do setor capitalista na fase inicial; com as novas inversões expande-se o excedente até N^2Q^2 e assim *ad infinitum*¹¹.

Haveria alguns comentários sobre a real natureza desse excedente por parte de, por exemplo, Malthus e Marx. Mas para não se prolongar demasiadamente esse debate - mesmo porque as ponderações e conclusões não são tão pertinentes ao objetivo dessa pesquisa - é aceitável resumi-la como a parte responsável pelas novas inversões e pela remuneração do trabalho capitalista e sua origem advém do ímpeto capitalista marxista. Como os salários são mantidos fixos pelo nível de renda de subsistência, exclui-se uma eventual redução da taxa de lucro do setor central, perpetuando-se, dessa forma, a acumulação de capital.

Como o desenvolvimento será pautado pela acumulação de capital, já que o fator terra não é tão pertinente para a expansão de renda, e esse desenvolvimento será conduzido pela expansão da poupança da renda, indaga-se: como se dá o crescimento da taxa de poupança da renda de uma economia¹²?

Uma questão importante de elucidação da resposta é o cuidado no modo dinâmico como ocorre o desenvolvimento. As economias que se encontram em um expressivo desenvolvimento técnico, com novas formas de inversões, novas tecnologias de produção, capital cada vez mais complexo e necessidades de

¹¹ Gráfico e raciocínio extraídos de Agarwala & Singh, 2010, p. 425.

¹² Originalmente diz-se *nacional*, mas, como dito anteriormente, adaptar-se-á as conclusões e intuições ao objeto local de nossa pesquisa.

investimentos mais significativas "contam com formas de aplicação mais rentáveis para o investimento que as tecnologicamente estagnadas e orientam o capital para canais mais produtivos e não para a construção de monumentos." (Agarwala & Singh, 2010, p. 429)

Esbarra-se aqui numa intuição importante para a ciência do desenvolvimento econômico. Políticas públicas devem, amplamente, incentivar as oportunidades mais complexas de investimento. Poder-se-ia aqui, debruçar-se sobre o papel do investimento em educação e pesquisa para a aceleração tecnológica da capacidade de produção, e certamente é o caminho mais seguro para tal; mas se se considerar o ciclo político dos agentes de governo como descrito por Giambiagi, por exemplo, e, ainda, a falta de valorização eleitoral para políticas com resultados intangíveis no curto prazo, é aceitável propor como uma política pública prioritária, *ceteris paribus*, o incentivo ao setor produtivo, com, por exemplo, desonerações fiscais, capacitação da mão-de-obra, boa infraestrutura logística, zonas exclusivas etc. Assim, disponibiliza-se boas oportunidades de investimento que desincentivariam a aplicação do excedente de capital em instrumentos ornamentais ou improdutivos.

Feito esse registro, segue-se com a dinâmica do crescimento. A partir de análises históricas, o autor conclui que a razão para a expansão da taxa de poupança não pode ser a redução do consumo do setor capitalista, uma vez que mesmo em análises de longo prazo, os dados suportam a manutenção da propensão ao consumo¹³.

A explicação mais plausível será certamente a de que se poupa mais porque há mais o que poupar [...] É muito mais provável que a explicação se encontre no aumento relativo da poupança no que se refere à renda nacional porque as rendas dos que poupam também aumentam em relação a esta. O fato central do desenvolvimento econômico é que a distribuição da renda se altera em benefício da classe poupadora. (Agarwala & Singh, 2010, p. 429-430)

¹³ Julgando-se pelas informações disponíveis, os 10% superiores da Inglaterra não gastavam menos em bens de consumo duráveis em 1800 que em 1700.

Isso não quer dizer que a renda *per capita* permite uma poupança maior, mesmo porque não há, segundo o autor, provas de que haja essa relação. Todavia, pode-se dizer que a proporção de poupança aumenta porque a renda dos que poupam aumentam com o crescimento do produto. Essa intuição é derivada da premissa de que o salário é determinado pelo nível de subsistência e este, por sua vez, é imutável, pois a saída de trabalhadores deste para o setor capitalista não afeta o agregado da economia, uma vez que sua produtividade marginal é tomada como nula.

Ou seja, se se supõe uma expansão considerável do setor produtivo, tem-se um aumento do excedente destinado ao investimento e à remuneração dos capitalistas, mas os salários continuarão estáveis. Portanto o aumento do produto da economia tem especial efeito no aumento mais que proporcional do excedente de produção, a parte destinada aos assalariados e ao setor de subsistência permanecerá constante em termos absolutos e diminuirá sua participação na distribuição de renda. Não somente Agarwala & Singh (2010) defendem essa percepção mas também Weintraub (1978) já tinha ideia semelhante.

Como o ponto principal de nosso debate é determinar a dinâmica de crescimento da poupança que permitirá o aumento de capital para absorver a população do setor de subsistência, pode-se concluir que o importante é simplesmente permitir e não atrapalhar o surgimento do setor capitalista. Sua simples existência é capaz de perpetuar-se com acúmulos contínuos de excedente.

Nas palavras do autor (parênteses do autor):

Este modelo também nos auxilia a analisar frontalmente a natureza dos problemas econômicos dos países¹⁴ atrasados. Se perguntássemos: “Por que poupam tão pouco?”, a resposta seria: “Porque são muito pobres”, se nos sentíssemos tentados a concluir pelas impressionantes e elogiáveis correlações de Colin Clark. Mas a verdadeira resposta é: “Porque seu setor capitalista é muito pequeno” (lembrando que “capitalista” não significa aqui capitalista privado, e pode ser igualmente aplicado ao Estado capitalista). Se o setor capitalista fosse mais amplo, os lucros representariam uma parte

¹⁴ Adaptando, sempre, para um agregado econômico local em nosso estudo.

maior da renda nacional e a poupança e o investimento também seriam relativamente maiores (o Estado capitalista pode acumular capital de forma ainda mais rápida que o capitalista privado, já que pode se valer não só dos lucros do setor capitalista, mas também do que consiga ou extraia do setor de subsistência por meio dos impostos). (Agarwala & Singh, 2010, p.431)

Conquanto possa ter sido demasiadamente grande essa citação, sua transcrição completa é, de maneira idiossincrática, importantíssima para a nossa pesquisa. Primeiro, porque revela, conclusivamente, o que é necessário para a expansão da poupança e, conseqüentemente, a expansão do setor capitalista que será responsável pela absorção da mão-de-obra presa no setor de subsistência, o qual: o incentivo à existência do setor capitalista. Segundo, porque deixa claro que o setor capitalista não deve ser confundido como o setor comercial e industrial privado.

Essa segunda intuição é especialmente interessante de se destacar. Como a maioria dos poderes executivos brasileiros, no Distrito Federal dos anos 90 foram adotadas medidas que atendiam a primeira intuição fornecida pela transcrição. Medidas como a criação do PRODECON-DF¹⁵ (que em 1999 seria substituído pelo atual PRÓ-DF), urbanização de favelas e melhorias de infraestrutura proporcionaram um terreno fértil para o setor capitalista produtivo. Por outro lado, o fortalecimento do Estado como um ente capitalista foi, também, essencial para a expansão da renda local. O fortalecimento das empresas públicas, como a CAESB¹⁶ e CEB¹⁷, a valorização do servidor público, a criação do Instituto Candango de Solidariedade -

¹⁵ Lei nº 289, de 3 de julho de 1992, que “Altera a Lei 6, de 29 de dezembro de 1988, que institui o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal – PROIN-DF, cria incentivos a incrementação e expansão das atividades produtivas do setor e dá outras providências.

¹⁶ Eleita uma das melhores empresas de saneamento pelo BID/FEMSA, segundo o sítio da empresa; pioneira na despoluição de águas ao despoluir o Lago Paranoá a partir dos anos 1993 e 94. (Despoluição do Paranoá: experiência única no mundo. **Folha do Meio Ambiente**. Brasília, 21 de maio de 2001. Disponível em: <http://www.folhadomeio.com.br/publix/fma/folha/2001/05/paranoa115.html>. Acessado em 21 de junho 06 de 2013.

¹⁷ Em 1993, ficou entre as sete empresas premiadas com o "Top de Recursos Humanos" (ADB). No ano 1996, ganhou o prêmio de Melhor Empresa do Setor Elétrico concedido pela revista Exame. De 1996 a 1998, a CEB recebeu o título de maior arrecadadora de ICMS dentro do GDF e segunda maior do DF. Foi a primeira empresa do DF a ganhar o título de Empresa Cidadã, conferido pelo IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) (<http://www.ibase.br/>). Em 1998, foi considerada a 39ª estatal do país a 50ª maior empresa de serviço do Brasil, a 10ª maior da Região Centro-Oeste e a 8ª maior do DF. Neste mesmo ano foi celebrado o Consórcio CEMIG/CEB em 16/01/1998. (**Companhia Energética de Brasília**. Disponível em: <http://www.ceb.com.br/index.php/historia>. Acessado em 21 de junho de 2013.)

ICS¹⁸ e os maciços investimentos em infraestrutura¹⁹ mostravam um cunho fortemente expansivo do Governo do Distrito Federal.

Finalmente, o autor avança por aspectos microeconômicos da dinâmica de desenvolvimento econômico. Aspectos esses igualmente interessantes para a compreensão da expansão de renda. Acontece que, de maneira particular, o essencial a ser extraído desse trabalho para nosso objeto de estudo é o que fora destacado até então. De forma resumida e concluinte, pode-se intuir as seguintes conclusões:

- a existência de um setor de subsistência mantém uma baixa remuneração do fator trabalho;
- somente a expansão do capital seria capaz de promover a absorção de mão-de-obra não qualificada para o setor capitalista;
- a expansão do capital depende da expansão da poupança e esta depende da dimensão do setor capitalista;
- o estado pode e deve tomar medidas ativas de caráter capitalista e proporcionar oportunidades de investimento interessantes para os poupadores.

2.2 A acumulação de ativos

O economista que se debruça sobre a questão do combate à pobreza e à distribuição de renda encontrará um panorama semelhante a qualquer outra área da Ciência Econômica, abordagens micro e macro; políticas públicas, fiscais e monetárias; comércio internacional etc.

Sob a perspectiva de adoção de políticas públicas, é interessante notar o trabalho de Chowa, G. A. N. e Elliott III, W. (2011) que averigua o papel de

¹⁸ O ICS era uma organização social que celebrava contratos de prestação de serviços com o GDF para a prestação de serviços concernentes ao desenvolvimento tecnológico e institucional e a proteção e conservação do meio ambiente, inclusive conservação de áreas urbanizadas e ajardinadas, previsto no Programa de Melhoria da Prestação dos Serviços de Interesse Público do Distrito Federal.

¹⁹ Investimento maciço na construção do metrô, por exemplo.

programas de incentivo à acumulação de ativos e poupanças na melhoria da percepção de estabilidade financeira nas famílias de Uganda.

A inclusão desse *paper* neste trabalho é justificada pela sua semelhança temática não só pelo estado de subdesenvolvimento social das populações em estudo, mas pela iniciativa paralela realizada na África constituída de incentivos governamentais para a construção de patrimônio. Superficialmente, poder-se-ia citar, também, o programa “Minha Casa, Minha Vida”²⁰; embora tenha detalhes substancialmente diferentes do programa promovido pelo Governo do Distrito Federal na década de 90

Como aponta Kliksberg (1994), um dos maiores problemas que as famílias de baixa renda sofrem em seu planejamento orçamentário, nos casos em que ele é feito, é o temor de haver movimentações bruscas e não planejadas em sua renda. Ora, quando divide-se a restrição orçamentária de qualquer agente econômico, percebe-se que ela pode ser dividida entre renda e poupança (é preciso considerar, aqui, a definição teórica de poupança, englobando ativos financeiros, imóveis *etc*).

A renda é destinada para o consumo; na prática, ela serve para garantir o acesso àqueles produtos e serviços de primeira ordem. Já a poupança (acumulação de ativos) é acumulada ao longo do tempo. Costumeiramente, a poupança atua como uma proteção às incertezas futuras e é consumida quando há uma interrupção na renda; interrupções essas que são muito comuns em famílias de baixa renda, haja vista que além de viverem num nível de subsistência, têm sua renda baseada em atividades com rendimentos sazonais ou sensíveis a perturbações.

Os autores observaram que há uma correlação positiva a existência de uma política de incentivo à acumulação de ativos e o aumento do sentimento de estabilidade financeira das famílias de baixa renda porque mitigam os efeitos devastadores que uma interrupção na renda pode causar.

²⁰ Para mais detalhes sobre o histórico de política pública imobiliária no Brasil, ler BONDUKI, N. **La nueva política nacional de vivienda en Brasil: desafíos y limitaciones**. Revista de Ingeniería, nº 35, p.88, Universidad de los Andes, Colombia, 2011.

Vale transcrição de trecho de Ray (1998) correlato a essa constatação:

A natural characteristic of poverty is that it is correlated with the lack of ownership of productive assets. As usual, we must be careful not to establish a one-way causal relationship between the lack of ownership of assets and poverty. Just as the paucity of assets leads to poverty, a condition of poverty leads to the sale of assets. In a word, the scarcity of assets and poverty must be viewed as closely related phenomena. (Ray, 1998, p.259)

De forma mais detalhada, o autores perceberam que iniciativas governamentais que incentivam a poupança e a formação de riqueza sejam com imóveis, aplicações financeiras ou quaisquer outros ativos proporcionam segurança aos agentes, têm efeitos indiretos nos campos psicológico, social e econômico dos indivíduos.

Psicológico porque, como demonstra Sherraden (1991), os ativos servem como um “colchão” de segurança para qualquer expectativa de instabilidade e os agentes não precisam mais conviver com a insegurança do amanhã. Muito embora essa noção pareça excessivamente breve, é possível assimilá-la ao teorema Modigliani-Miller²¹ e à Economia Comportamental. Nas palavras dos autores:

Assets are fungible and can offer a quick source of income in times of disaster. Unlike income which is used for consumption, assets are stored over time (Sherraden, 1991). As a result, when income is interrupted, assets can

²¹ In the early 1950s, Franco Modigliani and his student Richard Brumberg worked out a theory of spending based on the idea that people make intelligent choices about how much they want to spend at each age, limited only by the resources available over their lives. By building up and running down assets, working people can make provision for their retirement, and more generally, tailor their consumption patterns to their needs at different ages, independently of their incomes at each age. This simple theory leads to important and non-obvious predictions about the economy as a whole, that national saving depends on the rate of growth of national income, not its level, and that the level of wealth in the economy bears a simple relation to the length of the retirement span. These predictions, which were untestable in the 1950s, have received empirical support in later work by Modigliani and other researchers. While there have been many challenges to the theory of consumption through the years, most recently from a coalition of psychologists and economists, the life-cycle hypothesis remains an essential part of economists' thinking. Without it, we would have much less to say about many important issues, such as the private and public provision of social security, the effects of the stock market on the economy, the effects of demographic change on national saving, the role of saving in economic growth, and the determinants of national wealth. (Deaton, 2005.)

be cashed in, reducing the effect of a disruption in income (Sherraden, 1991). Reducing the negative effects caused by disruptions in income is important in Uganda and other African countries.

Ora, muito embora os autores tratem de Uganda e outros países africanos; é factível, sem embargo, assumir essa conclusão para economias em desenvolvimento em geral. Sobretudo em situações cujas condições de vida sejam semelhantes às economias subsaarianas como as favelas do Distrito Federal.

Social porque indivíduos que poupam tendem a desligar-se das questões de infraestrutura que pesam seu cotidiano e preocupam-se mais com temas superestruturais²², buscando mais responsabilidade cívica e participação política justamente por trabalhar com questões futuras de longo prazo, *id est*, sua visão é alongada do curto para o longo prazo.

Sobre esse aspecto, faz-se interessante discorrer sobre o trabalho de Demo, 1996. Para ele, “a insuficiência de renda não é fenômeno dado, mas historicamente produzido” (Demo, 1996, p. 96). Ademais, diz (grifo do autor):

De partida, politicamente pobre é a pessoa que sequer consegue saber que é pobre. Quer dizer, não há pobreza mais comprometedora do que a ignorância, representando esta a situação de mais grave indignidade social. A rigor, trata-se do pobre que não tem “oportunidade” de sair da pobreza, porque ainda é apenas “objeto” dela. Pobreza é fazer a riqueza do outro, sem dela participar. É vangloriar-se da opulência do patrão, sem perceber que ela foi, pelo menos em parte, injustamente apropriada.

Esse trecho mostra como é importante na literatura econômica o fator sociológico no combate à pobreza. Por isso, as medidas tomadas pelo Governo do Distrito Federal a fim de incentivar a acumulação de patrimônio, a capacitação profissional, a participação no orçamento público etc são cruciais para a criação dessa maturação social que busca a “redistribuição” de oportunidades.

²² Como definido por Engels (1859), derivado do pensamento marxista.

E econômico, pois expõe aos indivíduos a relação rendimento-risco que rege o mercado. *Ab hoc et ab hac*, políticas públicas que incentivam a poupança são ferramentas importantes no combate à pobreza.

Por conluente, depreende-se deste *paper* uma importante intuição para nosso objeto de estudo. É notória a política de urbanização do Distrito Federal nos anos 90. Embora haja inúmeras divergências quanto à efetividade ou não das políticas públicas implantadas naquela época em prol da urbanização das favelas, o fato concreto, o qual deve sempre nortear o pensamento científico, é que a política de erradicação de favelas e transferência populacional para várias áreas novas proporcionou a diversos cidadãos que anteriormente viviam em áreas estigmatizadas pelo rótulo de favela uma possibilidade de viver em patrimônio próprio.

Novamente, ressalta-se a relevância de se excluir os debates sobre a efetividade ou não das práticas urbanizadoras do governo da época. Visa-se, tão somente, atentar-se para o fato que se anteriormente os cidadãos excluídos do mercado imobiliário vivam com uma Espada de Dâmocles em relação a sua estabilidade patrimonial, como descrito em parágrafos anteriores; após a política de urbanização das cidades satélites, seus moradores puderam, como prevista pela teoria Modigliani-Miller (Deaton, 2005), melhorar a qualidade de seus investimentos e poupança.

A rigor, essa iniciativa governamental não deve ser enxergada de forma pontual. Por exemplo, o governo Roriz, a despeito do posicionamento político das críticas, fora fortemente marcado por um grande projeto de construção urbana, norteadada pela formação de nove “cidades-satélites”.

A despeito de uma explicação mais detalhada sobre a situação e a razão de ser de cada cidade; ainda, desconsiderando qualquer análise geográfica ou social sobre a eficácia dessa iniciativa, é evidente, como revela Paviani (2010), que a disponibilização maciça de oferta imobiliária fora responsável pela redução dos preços imobiliários esperados, caso a situação se mantivesse imutável. Sem embargo, é interessante destacar o Projeto Águas Claras, que proporcionara uma

quantidade enorme de possibilidades de moradia e investimento para a classe média ascendente. Consequentemente, ainda que a opinião pública geral, como diria Paviani (2010), seja contrária; a expansão da oferta imobiliária foi responsável por um resfriamento na pressão especulativa do mercado imobiliário²³.

Portanto, de forma resumida, vê-se dois efeitos econômicos positivos sobre o ciclo de renda familiar claros na adoção de políticas públicas de urbanização massivas. O arrefecimento da pressão especulativa sobre os preços, especialmente em Brasília, com a presença de um forte funcionalismo público bem remunerado; e a influência no ciclo de renda das famílias pobres possibilitando a acumulação de ativos e a mitigando o efeito da imprevisibilidade no padrão de vida das famílias pobres.

Considerando o posicionamento adotado em parágrafos anteriores e, estendendo a análise teórica ao nosso objeto de estudo, é possível presumir um forte impacto positivo da formação de patrimônio na economia familiar dos cidadãos assentados. Sem embargo, a situação anterior de instabilidade social e jurídica e de especulação imobiliária era proibitiva para a acumulação de ativos das famílias mais pobres excluídas do cenário urbano.

Nas palavras dos autores:

While more research is needed, assets interventions show promise of having a positive impact on Ugandan's perceived house-hold economic stability. Policies that create assets interventions may be important component of a social development strategy for developing countries such as Uganda. (Chowa & Elliott III, 2011, p. 86)

2.3 O crescimento econômico ante a distribuição de renda

²³ Para mais detalhes, ler SILVA, L. M. e. **Qualidade de vida, opinião pública e ação de bairro. A trajetória do movimento antiverticalização**. Revista Crítica de Ciências Sociais. Vol. 92. p. 99-123, 2011.

Um artigo que pode trazer ao economista que busca o combate à pobreza importantes intuições e percepções é o escrito por Ravallion (2011), comparando a redução da pobreza entre o Brasil, China e Índia no âmbito do Banco Mundial.

Nesse, o autor busca comparar as diferenças entre as estratégias de países em desenvolvimento como, por exemplo, Brasil, China e Índia. Embora possa parecer distante de nosso objeto de estudo, as conclusões obtidas nesse *paper* trazem importantes ferramentas de análise para o *policy maker* do combate à pobreza, inclusive para níveis locais, como sempre abordados em nosso estudo.

Para tanto, o autor utilizou amostragens domiciliares para medir a pobreza e a desigualdade. O período escolhido foi entre os anos 1981, 1993 e 2005. A razão para tanto é que grosso modo, o ano de 1981 representa um período pré-reforma nos três países, ainda que a China tenha sido pioneira na implantação de mudanças (começando nos anos 80); o ano de 1993 foi o período aproximado de início das mudanças sociais; e 2005 busca representar a atualidades nas três economias.

Utilizando a mesma linha de pobreza²⁴, o Ravallion (2011) procura entender as diferenças entre os países e em que medida o passado interferiu na dinâmica do desenvolvimento e do combate à pobreza. Como os níveis iniciais são muito diferentes, a medição é feita pela razão proporcional entre redução de pobreza e crescimento econômico.

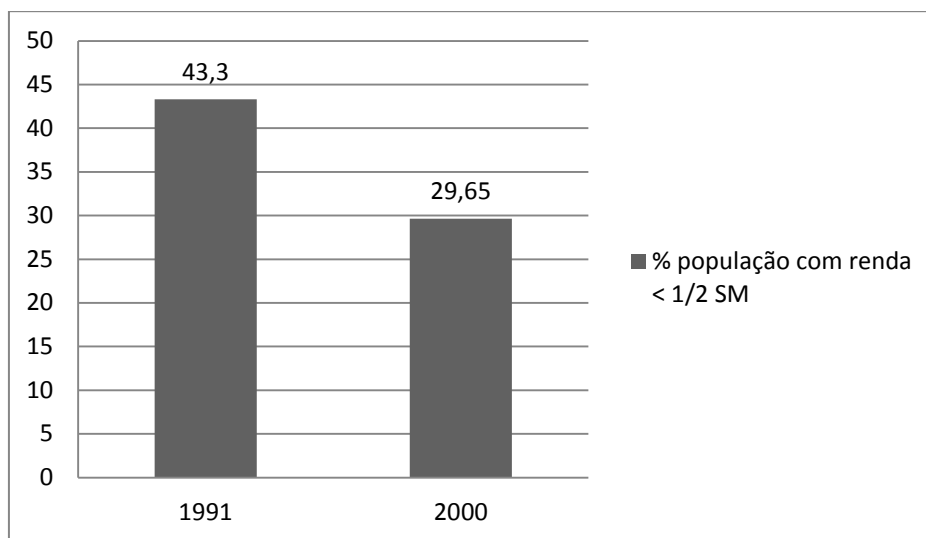
O estudo observa que por volta do tempo em que as mudanças começaram, a China tinha uma das mais altas proporções de pobres no mundo. Em 1981, 84% da população vivia com menos de \$ 1,25 dólar por dia. Já em 2005, essa proporção era de 16%, e em tendência de queda. A proporção de queda foi, incrivelmente, 6,6% ao ano.

No Brasil, a dinâmica também foi bastante expressiva. Em 1981, 17 % dos brasileiros viviam com uma renda abaixo da linha de pobreza e, em 2005, apenas 5% se encontravam nessas condições.

²⁴ \$ 1,25 dólar por dia, convertido por paridade de poder de compra.

Trazendo para nossa perspectiva, segundo o IBGE²⁵, tem-se:

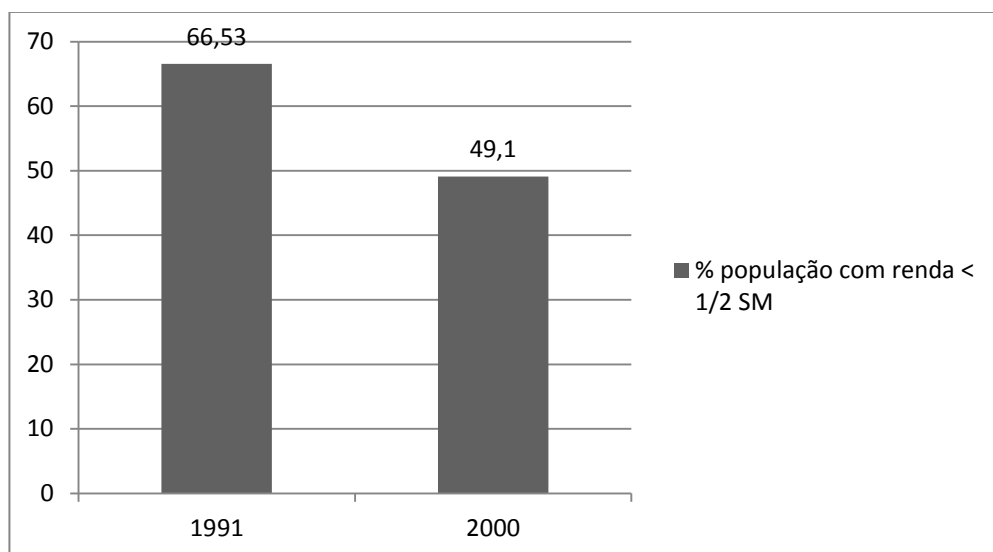
Gráfico 3 - Proporção de pobres no DF



O gráfico nos demonstra uma queda representativa na proporção de pobres. Infelizmente, a escassez de dados, sobretudo para a década de 90, nos obriga a assumir uma série de suposições. A mais evidente é o piso de pobreza utilizado, $\frac{1}{2}$ salário mínimo traz consigo diversos vieses indesejados para uma análise apurada. E mesmo assim é o critério utilizado pelo IBGE como um nível de pobreza. Acontece que, ainda que de maneira muito limitada, é admissível supor uma relevante redução da pobreza.

Para clarear essa intuição, pode-se comparar a situação do Distrito Federal com a brasileira como um todo, no mesmo período e com o mesmo parâmetro. Segundo o IBGE:

²⁵ DATASUS. **Ministério da Saúde**. Fonte: IBGE - Censos Demográficos. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/pobrezadf.def>. Acessado em: 02/07/2013. O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série. Esse valor é corrigido para todos com base no INPC de julho de 2010, alterando o valor da linha de pobreza e consequentemente a proporção de pobres. Nesta tabela, o valor de referência, salário mínimo de 2010, é de R\$ 510,00.

Gráfico 4 - Proporção de pobres no Brasil

26

O leitor mais atento poderá notar que, proporcionalmente, a redução da pobreza, segundo o IBGE, fora relativamente semelhante (31,5% para o DF e 26,2% para o Brasil). Acontece que, ainda que no DF tenha sido ligeiramente maior, é preciso notar que os níveis de mudança são bem diferentes e, se se levar em conta a Lei dos Rendimentos Decrescentes, como aponta Agarwala e Singh (2010), o resultado obtido pelo Distrito Federal indica uma capacidade de mudança consideravelmente mais eficaz que a observada no país como um todo. Com essa comparação, é possível eliminar a distorção ferramental dos vieses dos dados disponíveis publicamente pelo IBGE.

Voltando ao *paper*, depois de uma série de instrumentalizações matemáticas e econométricas para a mensuração da elasticidade crescimento econômico *versus* redução da pobreza. Elasticidade proposta pelo autor para tornar mais factível as comparações entre as economias. Por exemplo, o Brasil obteve, no período de reforma (1993-2005), um crescimento anualizado de aproximadamente 1 por cento, frente à 9 por cento da China e 5 por cento da Índia; e conseguiu, todavia, uma redução da pobreza sensivelmente mais expressiva que o indiano.

Ademais, o autor descobre que o Brasil apresentou elasticidade crescimento *versus* pobreza substancialmente superior aos outros países. Para o período entre

²⁶ Critério de pobreza adotado oficialmente pelo IBGE.

1981 e 2005, a economia brasileira logrou uma razão de 4,3; a China, 0,8 e a Índia, 0,4.

Mas o que seria responsável por essa discrepância de eficácia no combate à pobreza? Segundo o autor, um fator evidente seria a diferença de distribuição de renda. Se por um lado, a concentração de renda, medida pelo índice de Gini²⁷, dos países de baixa desigualdade inicial (China e Índia) aumentou com o passar do tempo; por outro lado, diminuiu no país de alta concentração (Brasil). Naturalmente, a concentração crescente mitigaria os efeitos do crescimento sobre a redução da pobreza, enquanto que a concentração decrescente potencializa a contração da pobreza. Como dito em Ravallion, 2011, p. 78:

This pattern is suggestive of “inequality convergence,” as implied by neoclassical growth²⁸, although an equally plausible explanation is “policy convergence”: pre-reform policy regimes in some countries kept inequality “artificially” low while in others they kept it high.

O artigo segue analisando diversos aspectos socioeconômicos entre as economias, mas para tornar a discussão breve, transcrever-se-á trecho bastante esclarecedor da razão de estudo desse *paper* em nossa pesquisa especificadamente, segue:

History is important to understanding the differences between these three countries in their progress against poverty. China’s high pace of poverty reduction reflects both growth-promoting policy reforms—to undo the damage left by past policy failures—and the advantageous initial conditions left by the pre-reform regime—notably the relatively low inequality in access to productive inputs (land and human capital), which meant that the poor were able to share more fully in the gains from growth. By contrast, Brazil’s pre-reform regime was one of high inequality, with distortions that probably kept inequality high. Brazil’s historically high inequality has clearly been a constraint on progress against poverty; high inequality meant that a low share of the gains from growth went to the poor, and the high inequality may

²⁷ O Índice de Gini pode não ser o melhor instrumento para medir concentração de renda da ótica que explica diferenças em crescimento *versus* pobreza. Todavia, é o mais comumente compreendido em questão de concentração de renda. (Ravallion, 2011)

²⁸ Ver Benabou (1996). A evidência nacional também sugere a convergência de concentração, mesmo depois da introdução de viés positivo em testes padrões.

well have retarded growth, which was low over most of the period, though picking up in the reform period. The other side of the coin to this aspect of Brazil's initial conditions was a high capacity for redistribution. Brazil has been doing well against poverty in its reform period by combining greater macroeconomic stability with more effective and pro-poor social policies. While Brazil's macroeconomic instability of the past was rather extreme, the experiences of all three countries confirm the importance of keeping inflation under control; periods of higher inflation brought slower progress against poverty in all three countries. However, without substantially higher growth rates, it will be very difficult for Brazil to achieve China's success against poverty. Since the late 1980s, rising inequality in China has attenuated the gains to the poor from growth and threatens the growth process looking forward. Indeed, without more effective efforts to redistribute, China is well on the way to becoming a high inequality country like Brazil. Here China can learn from Brazil. And other countries can learn from both; combining China's growth-promoting policies with Brazil's social policies would surely be a good formula for any country. (Ravalion, 2011, p. 91)

Como diz o trecho, o que fica claro para o *policy maker* de combate à pobreza é a relevância da situação pré-reforma e a estabilidade macroeconômica nacional. Ora, não pretende-se destrinchar pormenorizadamente os efeitos da situação macroeconômica nacional sobre a distribuição de renda na Capital; sem dúvida, e a leitura minuciosa desse e de outros artigos²⁹ prova isso, a estabilidade macroeconômica de preços e equilíbrio fiscal é forte ferramenta para a diminuição da concentração de renda e nesse aspecto as políticas públicas implantadas na década de 90 para resolver a crise da dívida pública e acabar com a hiperinflação foram cruciais para a redução da pobreza em todo o país.

Em consonância com Tolipan & Tinelli (1978), por outro lado, a situação pré-reforma se mostra determinante para a orientação das estratégias a serem adotadas. Pode-se definir duas dimensões de iniciativa para políticas públicas importantes para o combate à pobreza: o crescimento pró-pobres e as políticas sociais de combate à pobreza.

²⁹ Poder-se-ia citar, por exemplo, Ricardo Sabbadini (2010); André Luiz Medrado Barbosa (2008); Mauro Rodrigues e Ricardo Sabbadini (2010).

A despeito do desempenho da Índia, que não acrescentaria intuição significativa nesse estudo; é possível inferir com a leitura do esclarecedor artigo que se de um lado há a China com vigoroso crescimento econômico e crescente desigualdade de renda, por outro lado tem-se o Brasil com políticas de desconcentração de renda de sucesso.

Essa diferença de dinâmica é explicada pela diferença das situações anteriores às políticas públicas adotadas. Na China se tinha uma situação de baixa concentração de renda e de capital humano; no Brasil, havia uma forte concentração de renda (e consequentemente um alto potencial de distribuição de renda) e um baixo ritmo de crescimento. Por essas razões é que os países optaram por adotar o que foi feito: ênfase no crescimento econômico na China e ênfase nas políticas de distribuição de renda no Brasil.

In China's case, the combination of low initial inequality (in both incomes and human capital) and ample growth-inhibiting distortions pointed to a "pro-growth strategy" against poverty, with inequality only emerging as an important policy concern much later. In Brazil's case, high initial inequality, high capacity for redistribution, seemingly long lags in the economic reform process, *and* its impact, all pointed to the need for complementary redistributive social policies. (Ravalion, 2011, p.92, grifo do autor)

Esse ponto traz uma importante percepção para o presente estudo de caso. O Distrito Federal foi um dos pioneiros no Brasil na distribuição condicionada de renda e serviços. Implantando em 1995, o Bolsa-escola fora projeto pioneiro na distribuição condicionada de renda, posteriormente houve o acréscimo de benefícios como a distribuição de alimentos e vestuário aos alunos.

Um Estado que não ofereça aos indivíduos excluídos ou marginalizados do setor produtivo a oportunidade de aprimorarem-se os condenará o círculo vicioso da pobre, como descrito por Nurkse (1957). Dessa forma, o Estado que percebe-se preso nesse conjunto de circunstâncias tendentes a conservar qualquer economia atrasada numa condição estacionária, num estado de "equilíbrio subdesenvolvido" o que é, talvez, um tanto análogo ao "equilíbrio de subemprego" deverá

deliberadamente organizar-se, ao menos no início, a fim de construir as forças que deverão romper o obstáculo da estagnação social.

Assim, mostra-se acertada o viés políticos dos governos da década de 90 em promover impactantes políticas de transferência de renda condicionada, investimentos sociais de capacitação humana garantidos pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF³⁰ e demais aspectos destacados por todo esse trabalho que evidenciam o esforço do Governo em promover políticas públicas de redução da concentração de renda.

Como desafio para o futuro, todavia, pode-se levar em consideração a situação inicial da China. Após uma redução substancial da desigualdade de renda e de capital humano, as políticas públicas deverão buscar iniciativas e práticas que promovam o crescimento pró-pobres, como descrito por Ravallion (2011).

Em seguida, o autor destaca o papel da setorização do crescimento econômico no combate à pobreza. No Brasil, como aponta o *paper*, o direcionamento do crescimento para o setor terciário potencializou a redução da pobreza porque esse setor é o que apresenta maior capilaridade na distribuição de acesso à capacidade produtiva.

Como mostra Miragaya (2001), o Distrito Federal, sobretudo, sempre possuiu um setor terciário expressivamente forte com a presença maçante do funcionalismo público federal e distrital, mas a despeito da presença dessas duas fontes de serviços, o setor privado também especializou-se desde o início em setores como o da construção civil, comércio e serviços (médicos, advogados, consultores etc). Conforme tabelas abaixo, vê-se que mesmo com um nível já elevado de concentração da mão de obra no terceiro setor, houve um aumento ao longo dos anos 90 na participação dessa fatia de mercado do setor produtivo.

³⁰ Ver Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

Tabela 1

QUADRO: 01 - EVOLUÇÃO DO PESSOAL OCUPADO NO DISTRITO FEDERAL, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA - 1960 A 1999

DISCRIMINAÇÃO	1960	1970	1980	1992	1996	1999
TOTAL PESSOAL OCUPADO	71.283	178.311	462.077	631.000	674.100	685.900
1.SETOR PRIMÁRIO	3.547	6.996	10.898	8.600	6.000	6.100
2.SETOR SECUNDÁRIO	41.529	41.701	70.233	63.000	65.000	53.500
- INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	3.500 ¹	9.000 ¹	24.457	27.500	32.400	26.500
- CONSTRUÇÃO CIVIL	38.029 ¹	32.701 ¹	45.776	35.500	32.600	27.000
3.SETOR TERCIÁRIO	26.207	129.614	380.946	559.400	603.100	626.300
3.1. COMÉRCIO	4.484	16.857	52.706	96.100	99.800	97.7000
3.2. SERVIÇOS (2)	21.723	112.757	328.240	463.300	503.300	528.6000
PÚBLICO	6.600 ¹	53.100 ¹	138.200 ¹	197.600	204.300	201.7000
PRIVADO	15.123 ¹	59.657 ¹	190.040 ¹	265.700	299.000	326.900

Fontes: Censos Demográficos - IBGE (1960 e 1980) - PED/DF (1992, 1996 e 1999).

(1) Dados Estimados.

(2) Inclui serviços de apoio à atividade industrial

Tabela 2

QUADRO:02 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO PESSOAL OCUPADO NO DISTRITO FEDERAL, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA - 1960 A 1999

DESCRIÇÃO	1960	1970	1980	1992	1996	1999(JUN)
TOTAL PESSOAL OCUPADO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. SETOR PRIMÁRIO	5,0	3,9	2,4	1,4	0,9	0,9
2. SETOR SECUNDÁRIO	58,3	23,4	15,2	10,0	9,6	7,8
2.2. INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	4,9	5,0	5,3	4,4	4,8	3,9
2.2. CONSTRUÇÃO CIVIL	53,3	18,3	9,9	5,6	4,8	3,9
3. SETOR TERCIÁRIO	36,8	72,7	82,4	88,7	89,5	91,3
3.1. COMÉRCIO	6,3	9,5	11,4	15,2	14,8	14,2
3.2. SERVIÇOS ²	30,5	63,2	71,0	73,4	74,7	77,1
PÚBLICOS	9,3 ¹	29,8 ¹	29,9 ¹	31,3	30,3	29,4
PRIVADOS	21,2 ¹	33,5 ¹	41,1 ¹	42,1	44,4	47,7

Fontes: Censos Demográficos - IBGE (1960, 1970 e 1980) - PED (1992 e 1996).

(1) Dados Estimados

(2) Inclui serviços de apoio à atividade industrial

31

Há também que se mencionar a contribuição de Demo (1996), ainda que indireta, nesse trecho do trabalho. Em seu livro **Combate à pobreza, desenvolvimento como oportunidade**, o autor mostra como é importante a

³¹ Ambas retiradas do artigo MIRAGAYA, J. **Evolução do Mercado de Trabalho no Distrito Federal**. Jornal dos Economistas. Corecon-DF, nº 7, mar/abr, 2002.

dedicação governamental em promover um salto de qualidade do capital humano de seus cidadãos.

Semelhantemente ao trabalho de Galbrath (1979), fazendo-se uma associação ao tema das *condições iniciais*, o *policy maker* que deseja proporcionar um rompimento ao círculo vicioso da pobreza deverá proporcionar aos seus cidadãos diversas oportunidades de ganhos de produtividade. Considerando a fonte da concentração de renda como resultado da falta de acesso ao setor produtivo; ora, só poderá haver um desvio de tendência se houver concomitantemente a todas as outras prioridades citadas anteriormente uma forte evolução do sistema educacional do local. Assim, os cidadãos mais capacitados terão mais poder de barganha e consciência social quando de suas participações no setor produtivo.

3 A DINÂMICA DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Nesse trecho do trabalho, pretende-se mostrar as evidências empíricas que corroboram toda a discussão anterior. Poder-se-ia argumentar sobre a importância ou não de estudos econométricos para a comprovação das teorias elencadas anteriormente, mas acontece que dados socioeconômicos e demográficos do Distrito Federal relativos à década de 90 são inviavelmente incompletos. Haja vista o IBGE e a maioria das abordagens estatísticas em nossa Capital a abordam com um município único, como define a Constituição Federal.

Assim, qualquer abordagem estatística para o Distrito Federal força o pesquisador a assumir suposições excessivamente artificiais. Ainda, como se poderá ver, alguns dados não são fornecidos inteiramente por pesquisas censitárias, mas também pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; o que poderia causar diversos vieses indesejáveis.

Ademais, por se tratar de importante polo, como descrito por Perroux (1973), tanto nacional como regional de atração nos mais variados aspectos, Brasília tem seus dados socioeconômicos influenciados por sua região metropolitana. Todavia, não há dados disponíveis para eliminar tal influência dos resultados reais. De forma que se deve contentar com a observação aproximada da dinâmica social da Capital Federal.

Portanto, as tabelas e gráficos que serão exibidos a seguir são dados a título de aproximação empírica à observação histórica das políticas públicas praticadas no Distrito Federal da década passada.

Primeiramente será apresentada a comparação do IDH brasileiro com outras UF, ordenada pela colocação no ano 2000.

Tabela 3 - IDH DAS UF ENTRE 1991 E 2000

UF	IDH, 1991	IDH, 2000
Distrito Federal	0,799	0,844
Santa Catarina	0,748	0,822
São Paulo	0,778	0,82
Rio Grande do Sul	0,753	0,814
Rio de Janeiro	0,753	0,807
Paraná	0,711	0,787
Mato Grosso do Sul	0,716	0,778
Goiás	0,7	0,776
Mato Grosso	0,685	0,773
Minas Gerais	0,697	0,773
Brasil	0,696	0,766
Espírito Santo	0,69	0,765
Amapá	0,691	0,753
Roraima	0,692	0,746
Rondônia	0,66	0,735
Pará	0,65	0,723
Amazonas	0,664	0,713
Tocantins	0,611	0,71
Pernambuco	0,62	0,705
Rio Grande do Norte	0,604	0,705
Ceará	0,593	0,7
Acre	0,624	0,697
Bahia	0,59	0,688
Sergipe	0,597	0,682
Paraíba	0,561	0,661
Piauí	0,566	0,656
Alagoas	0,548	0,649
Maranhão	0,543	0,636

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

A tabela 3 mostra que se o Distrito Federal já era líder no *ranking* do IDH entre as UF brasileiras, ele manteve essa posição mesmo depois de 10 anos. Ainda que o feito seja positivo por si só, pretende-se, nesse trabalho, observar a dinâmica do combate à pobreza; mais especificadamente, observar os efeitos das políticas públicas descritas e estudadas ao longo da revisão bibliográfica.

Portanto, há uma maneira indireta de se observar dinâmica do desenvolvimento social analisada nesse estudo. Basta observamos variáveis que compõem a definição econométrica do IDH. Como já citado no início desse artigo, as

três dimensões que compõem o cálculo do índice são a expectativa de vida, o nível educacional e o PIB *per capita*; assim faz-se viável utilizar-se essas variáveis, e/ou aproximações estatísticas delas, para se perceber a dinâmica do desenvolvimento social.

Felizmente, o primeiro parâmetro que abordaremos a expectativa de vida de ambos os sexos para cada Unidade Federativa. Para permitir a comparação de eficiência; não só utilizar-se-á os dados obtidos ao longo dos anos 90 (a partir do censo de 1991) em todas as Unidades Federativas – UF do país, inclusive dados regionais, mas também será feita a ordenação em seus termos percentuais de variação.

Tabela 4 - ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER³²

Região e UF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1991
Sergipe	63,4	64	64,6	65,1	65,7	66,3	66,9	67,4	68	68,5	1,0804416
Pernambuco	60,7	61,3	61,8	62,3	62,9	63,4	63,9	64,5	65	65,5	1,0790774
Paraíba	61,7	62,2	62,7	63,2	63,7	64,3	64,8	65,3	65,8	66,4	1,076175
Rio Grande do Norte	63,3	63,8	64,4	64,9	65,4	65,9	66,4	67	67,5	68	1,0742496
Distrito Federal	68,6	69,3	69,8	70,4	71	71,6	72,1	72,6	73,2	73,6	1,0728863
Bahia	65,3	65,8	66,3	66,9	67,4	67,9	68,5	69	69,5	70	1,0719755
Região Nordeste	62,8	63,3	63,8	64,3	64,8	65,3	65,7	66,2	66,7	67,2	1,0700637
Alagoas	59,7	60,2	60,6	61,1	61,6	62	62,5	62,9	63,4	63,8	1,0686767
Ceará	64	64,4	64,8	65,3	65,7	66,1	66,5	67	67,4	67,8	1,059375
Piauí	62,5	62,9	63,3	63,7	64,2	64,6	65	65,4	65,8	66,2	1,0592
Rio de Janeiro	67,1	67,6	68	68,4	68,8	69,2	69,6	70	70,4	70,8	1,0551416
Minas Gerais	69	69,4	69,9	70,3	70,7	71,1	71,6	72	72,4	72,7	1,0536232
Mato Grosso	67,5	67,9	68,3	68,8	69,2	69,6	70	70,4	70,7	71,1	1,0533333
Acre	65,8	66,2	66,6	67	67,4	67,8	68,2	68,5	68,9	69,3	1,0531915
Brasil	66,9	67,3	67,7	68,1	68,5	68,9	69,3	69,7	70,1	70,4	1,0523169
Amazonas	66,2	66,6	67	67,3	67,7	68,1	68,5	68,8	69,2	69,5	1,0498489
Região Centro-Oeste	68,6	68,9	69,3	69,7	70	70,4	70,7	71,1	71,4	71,8	1,0466472
Região Sudeste	68,8	69,2	69,6	69,9	70,3	70,6	71	71,3	71,7	72	1,0465116
Tocantins	66,2	66,5	66,8	67,2	67,5	67,9	68,2	68,5	68,8	69,2	1,0453172
Maranhão	62,1	62,4	62,7	63	63,3	63,6	63,9	64,2	64,5	64,8	1,0434783
Mato Grosso do Sul	68,9	69,2	69,5	69,9	70,2	70,5	70,8	71,1	71,4	71,7	1,0406386

³² Notas: Para os anos de 1991 e 2000, as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade elaboradas para esses mesmos anos, levando em consideração a atualização das informações do Censo demográfico de 2000.

Entre 1992 e 1999, as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1991 e 2000.

Região Norte	66,9	67,2	67,5	67,8	68,1	68,4	68,7	69	69,3	69,5	1,038864
São Paulo	69,5	69,8	70,1	70,4	70,7	71	71,3	71,6	71,9	72,2	1,0388489
Roraima	65,1	65,4	65,7	66	66,3	66,5	66,8	67,1	67,4	67,6	1,0384025
Santa Catarina	70,8	71,1	71,4	71,7	72	72,3	72,6	72,9	73,2	73,5	1,0381356
Goiás	68,8	69,1	69,4	69,7	70	70,3	70,6	70,8	71,1	71,4	1,0377907
Paraná	69,4	69,7	70	70,3	70,6	70,9	71,1	71,4	71,7	72	1,037464
Pará	67,6	67,8	68,1	68,4	68,6	68,9	69,2	69,4	69,7	69,9	1,0340237
Espírito Santo	69,4	69,6	69,9	70,2	70,4	70,7	70,9	71,2	71,4	71,7	1,0331412
Rondônia	66,9	67,1	67,4	67,6	67,9	68,1	68,4	68,6	68,9	69,1	1,0328849
Região Sul	70,4	70,7	70,9	71,2	71,5	71,7	72	72,3	72,5	72,7	1,0326705
Rio Grande do Sul	71,1	71,3	71,6	71,8	72	72,3	72,5	72,7	73	73,1	1,0281294
Amapá	67,3	67,4	67,5	67,6	67,7	67,8	67,9	68	68,1	68,2	1,013373

Fontes: Brasil - IBGE/DPE/ Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008.

Unidades da Federação - IBGE/DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica - GEADD Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/02/P02) - População e Desenvolvimento - Sistematização das medidas e indicadores sociodemográficos oriundos da projeção da população por sexo e idade, por método demográfico, das Grandes Regiões e Unidades da Federação para o período 1991-2030.

Ao analisar-se o crescimento relativo da esperança de vida em detrimento ao crescimento absoluto é fácil perceber a posição de destaque do DF. Não somente ele obteve o quinto maior crescimento entre todas as UF, mas também se vê que os estados mais bem colocados apresentavam condições iniciais notoriamente mais sensíveis que a Capital Federal; de forma que, se aduzir-se para dimensão da esperança de vida a Lei das proporções variáveis³³ dado que é, também, resultado de política pública, pode-se supor uma efetividade de melhoria da esperança de vida líder no Distrito Federal.

Como esclarecido durante a abordagem às “necessidade básicas”, o próximo fator de mensuração é o nível de capital humano, em outras palavras, o nível de produtividade dos cidadãos. Surge aí uma dificuldade de mensuração já encontrada diversas vezes na literatura econômica. Conforme os trechos a seguir:

[...] income in the long run in the Solow model is determined by saving in the form of physical capital and by saving in the form of human capital. Makiw uses the percentage of children enrolled in secondary school as his measure of human capital saving.” (Easterly, 2001, p. 78)

³³ Vista em Agarwala & Singh, 2010.

As you might imagine, it is difficult to get a reliable and accurate measure of human capital. Literacy rates, primary and secondary school enrollments, the extent of vocational training, and the presence of research universities all count in one way or another, and it is impossible to capture all these terms in a single analysis. Using data from the United Nations, it is possible to obtain measures of school enrollment at the primary and secondary levels, and Barro³⁴ used these as rough proxies for the total stock of human capital. (Ray, 1998, p. 106)

Vê-se nos trechos acima que a avaliação do capital humano é motivo de ressalvas nas ciências econômicas. Grandes estudiosos assumiram, então, suposições que vinculavam a acumulação de capital humano, de produtividade do trabalho e de desenvolvimento social aos índices que refletiam o nível formal de educação acadêmica. Não à toa, o próprio IDH utiliza uma combinação de registros educacionais em sua fórmula.

Assim, faz-se válida a utilização de *proxies* educacionais para uma aproximação empírica do desenvolvimento do capital humano em Brasília.

Tabela 5 - ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS DO DF

Ano	Menos de 1 ano de estudo	1 a 3 anos de estudo	4 a 7 anos de estudo	8 anos e mais de estudo	Alfabetização de adultos	Não determinada	Total
1991	8,79	10,7	29,94	50,26	-	0,31	100
2000	5,18	8,48	26,58	58,69	0,08	0,99	100

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

Gráfico 3 - TAXA DE FREQUÊNCIA E CONCLUSÃO ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL

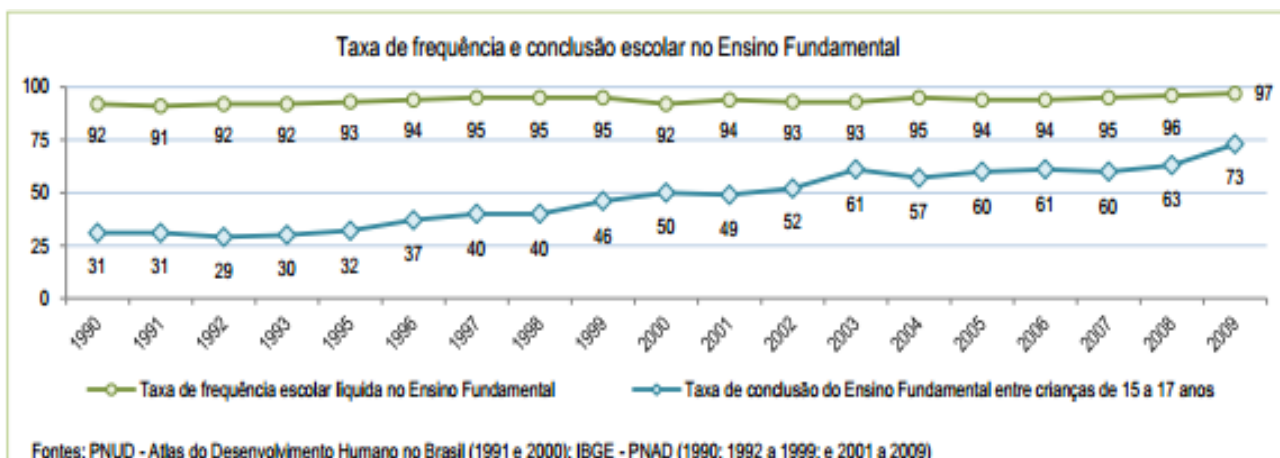


Tabela 6 - TAXA DE ANALFABETISMO ENTRE MAIORES DE 15 ANOS³⁵

Ano	Taxa de analfabetismo (15a e+)
1991	19,33
2000	12,84

Fonte: IBGE. Censos demográficos 1991, 2000 e 2010.

Esses três quadros mostram um melhora significativa no sistema educacional candango. E, como debatido acima, indica uma melhora também do nível de produtividade da população candanga. Diante da dificuldade já mencionada em obter dados intra-distritais, resta apenas supor que essa melhoria educacional, dada que é referente ao Sistema Público de Educação do DF, tem impacto direto no nível educacional também da parcela mais pobre da população.

Por último, há o vetor trabalho e renda do desenvolvimento humano. Como discutido na introdução desse trabalho, esse vetor é talvez o mais intuitivo para uma avaliação sobre a pobreza; mas, como será visto, exige algumas ressalvas.

Tabela 7 - RENDA MÉDIA DOMICILIAR *PER CAPITA* NO DF³⁶

Ano	Renda média domic. per capita
1991	728,22
2000	1.192,92

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

Tabela 8 - ÍNDICE DE GINI DA RENDA DOMICILAR *PER CAPITA* NO DF

Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> no DF		
Município	1991	2000
Brasília	0,6203	0,6406

Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1991, 2000.

³⁵ Notas:

Taxa de analfabetismo: % da população de 15 ou mais anos não alfabetizada.

³⁶ Notas:

O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série. Esse valor é corrigido para todos com base no INPC de julho de 2010, alterando o valor da linha de pobreza e consequentemente a proporção de pobres. Nesta tabela, o valor de referência, salário mínimo de 2010, é de R\$ 510,00.

Tabela 9 - PROPORÇÃO DE PESSOAS COM BAIXA RENDA NO DF³⁷

Ano	% população com renda < 1/2 SM
1991	43,3
2000	29,65

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

Observando-se a tabela 7, é plausível observar que houve um aumento de renda real no orçamento médio das famílias como um todo. Claro que a observação do orçamento médio poderia não significar nada numa situação que, por exemplo, houvesse apenas um aumento absoluto da renda da parte mais rica da população. Essa suposição poderia inclusive ser apoiada pela tabela 8, em que há um leve aumento do índice de Gini observado no período.

Todavia, o *turning point* desse pensamento é o exposto na tabela 9. Nela, a despeito do critério de baixa renda adotado pelo IBGE, fica clara uma queda brusca na proporção da população de baixa renda. Assim, o aumento do índice de Gini pode até ser entendido como um aumento da concentração de renda, mas em nada limita a suposição da diminuição da pobreza, como definida em Rocha (2006).

Por conluente, considerando os três vetores das “necessidades básicas” que definem o estado de pobreza observa-se que do ponto de vista da qualidade de vida houve um aumento mais que proporcional em relação ao resto do país da expectativa de vida ao nascer do cidadão brasileiro. Quanto ao ganho de produtividade, a década de 90 representou um período virtuoso para a população mais pobre da população.

E pelo vetor renda, vê-se que o Distrito Federal proporcionou uma redução na proporção da população que vive com uma renda baixa; mas, dada a presença de altíssimas rendas oriundas tanto do setor público como do setor privado, como explicado por Paviani (2010), a distribuição de renda não foi tão positiva quanto os outros vetores.

³⁷ Notas:

O salário mínimo do último ano para o qual a série está sendo calculada torna-se a referência para toda a série. Esse valor é corrigido para todos com base no INPC de julho de 2010, alterando o valor da linha de pobreza e consequentemente a proporção de pobres. Nesta tabela, o valor de referência, salário mínimo de 2010, é de R\$ 510,00.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho monográfico pretendeu estudar as políticas públicas de combate à pobreza sob a égide da literatura econômica pertinente.

Com base no revisto e nos dados apontados nos capítulos anteriores, infere-se que as políticas públicas implantadas no Distrito Federal ao longo dos anos 1990 proporcionaram resultado efetivo na redução da proporção de pobres na Capital. Essa percepção não impede que o que já existe possa ser aprimorado.

Para o futuro, este trabalho monográfico propõe, com base na literatura abordada, que, superada a fase de extrema de concentração de renda e incidência de pobreza, o Estado deverá aprofundar-se nos incentivos ao aumento da produtividade da economia local.

Por concludente, tendo em vista a evolução dos indicadores socioeconômicos relacionados à expectativa de vida, ao estado do sistema educacional e ao nível de renda da população, determinantes para a satisfação das necessidades básicas; vê-se que a urbanização das favelas, a criação de zonas industriais com incentivos fiscais, a transferência de renda condicionada e a setorização do mercado de trabalho tiveram efeito positivo para a melhoria da qualidade de vida no DF dos anos 1990.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGARWALA, A. N; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- ATKINSON, A. B.; BRANDOLINI, A. **On Data: a case study of the evolution of income across time and across countries**. Cambridge Journal of Economics. Vol. 33, n.3, p. 381-404, 2009.
- BARBOZA, A. L. M. **A relação entre inflação e distribuição de renda**. São Paulo, 2008 Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, 2008.
- BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. 4ª ed. Oxford University Press, 2004.
- BARROS, R. P; FOGUEL, M. N; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007.
- BONDUKI, N. **La nueva política nacional de vivienda en Brasil: desafios y limitaciones**. Revista de Ingeniería, nº 35, p.88, Universidad de los Andes, Colombia, 2011.
- BRASIL. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm. Acessado em: 12/07/2013.
- CHOWA, G. A. N; ELLIOTT III, W. **An asset approach to increasing perceived household economic stability among families in Uganda**. The Journal of Socio-economics, nº 40, p. 81-87, 2011.
- CODEPLAN. **OBSERVATÓRIO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO ODM-DF**. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/ODM/odm2_df.pdf. Acessado em 15/07/2013.
- DATASUS. **Ministério da Saúde**. Censos Demográficos. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/pobrezadf.def>. Acessado em: 02/07/2013

- DEATON, A. **Franco Modigliani and the Life Cycle Theory of Consumption**. National Bureau of Economic Research – NBER. Princeton. New Jersey. Maio 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=686475. Acessado em 15 de junho de 2013.
- DEMO, Pedro. **Combate à Pobreza: desenvolvimento como oportunidade**. Campinas – SP: Autores Associados, 1996.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 289, de 3 de julho de 1992, de autoria do Poder Executivo, que Altera a Lei nº 6, de 29 de dezembro de 1988, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/>. Acessado em: 12/07/2013.
- EASTERLY, W. **The elusive quest for growth: Economists' Adventures and misadventures in the tropics**. The MIT Press, Cambridge, 2001.
- GALBRATH, J. K. **A natureza da pobreza das massas**. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1979.
- HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Ed. Objetiva, São Paulo, 2009.
- KLIKSBURG, B. **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1994.
- LAVINAS, L. ; VARSANO, R. **Renda Mínima: Integrar e Universalizar**. Novos Estudos, nº 49, CEBRAP, p. 213-229, 1997.
- MEDEIROS, M. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. **Transferência de renda no Brasil**. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 79, Nov. 2007 . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>. Acessado em 3 de julho de 2013.
- MELLO E SILVA, L. **Qualidade de vida, opinião pública e ação de bairro: a trajetória do movimento antiverticalização**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Vol. 92, p. 99-123, 2011.
- MIRAGAYA, J. **Evolução do mercado de trabalho no Distrito Federal**. Jornal dos Economistas. Corecon-DF, nº 7, mar/abr, 2001.

- NURKSE, R. **Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Editora Civilização Brasileira S/A, Rio de Janeiro, 1957.
- PAVIANI, A. **Brasília: a metrópole em crise: ensaios sobre a urbanização**. 1ª ed. Editora Universidade de Brasília, 2010.
- PAVIANI, A. **Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF**. Cadernos Metrópole, nº 21, p. 75-92, 2009.
- PERROUX, F; FRIEDMAN, J; TINBERGEN, J. **Los Polos de Desarrollo y La Planificación Nacional, Urbana y Regional**. Nueva Vision, 1973.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acessado em: 18/07/2013.
- RAVALLION, M. **A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India**. The World Bank Research Observer, nº 26, p. 71-104, Oxford University Press, 2011.
- RAY, D. **Development Economics**. Princeton University Press, New Jersey, 1998.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RODRIGUES, M.; SABBADINI, R. **Impactos da inflação sobre a desigualdade de renda**. Curitiba: Centro de Pesquisas Econômicas, UFPR, 2010 (Boletim de Economia & Tecnologia).
- ROMER, C.; ROMER, D. **Monetary policy and the well-being of the poor**. NBER Working Paper Series. N. 6793, 1998.
- SABBADINI, R. **Dois ensaios empíricos em macroeconomia e desigualdade de renda**. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, 2010.
- SHERRADEN, M. **Assets and the Poor: A New American Welfare Policy**. M.E. Sharpe, Armonk, NY, 1991.
- SOLTOW, L. **Six Papers on the Size Distribution of Wealth and Income**. National Bureau of Economic Research. New York: Columbia University Press, 1969.

- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Contrato de gestão entre GDF e Instituto Candango de Solidariedade é válido.** Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/noticias/21376/contrato-de-gestao-entre-gdf-e-instituto-candango-de-solidariedade-e-valido?ref=home>. Acessado em 11/07/2013.
- TAYLOR, L. **Income distribution, inflation, and growth: lectures on structuralist macroeconomic theory.** The MIT Press, Cambridge, 1991.
- THE ECONOMIST. **The world's next great leap forward: Towards the end of poverty.** Londres, 1º de junho de 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim/print>. Acessado em: 25 de junho de 2013.
- TOLIPAN, R; TINELLI, A.C. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- VARIAN, H. R. **Microeconomia: Conceitos Básicos.** Tradução Maria José Cyhlar Monteiro e Ricardo Doninelli. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.
- VELLOSO, J.P.R; ALBUQUERQUE, R.C. **A Construção da Modernidade Econômico-social.** São Paulo: Nobel, 1994.
- WEINTRAUB, S. **An approach to the Theory of Income Distribution.** Greenwood Press, Westport, 1973.